Viite

Asia

Vaikuttaminen EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen 2021 - ulkosuhderahoituksen uudistaminen

Tässä muistiossa käsitellään EU:n ulkosuhderahoituksen (Otsake 4: Globaali Eurooppa) uudistamista. Varsinaiseen rahoituskehysehdotukseen ja siihen liittyviin asetusehdotuksiin otetaan kantaa, kun komissio antaa ehdotuksensa keväällä ja kesällä 2018.

Ulkosuhderahoitukselle allokoitiin tällä kehyskaudella alun perin 66,2 miljardia euroa (6 prosenttia MFF:stä). Jos mukaan lasketaan budjetin ulkopuolinen Euroopan kehitysrahasto (EKR, 30,5 mrd), ulkosuhderahoituksen osuus EU-budjetista nousee lähelle kymmentä prosenttia.

Ulkosuhderahoituksen nykytila ja epävirallisia tietoja tulevasta kaudesta

EU:lla on nykyisellä kehyskaudella yhdeksän temaattista tai maantieteellistä ulkosuhderahoitusvälinettä, joista yksi, Euroopan kehitysrahasto, on budjetin ulkopuolella (ks. taulukko muistion lopussa). Välineillä on yhteinen toimeenpanoasetus. Lisäksi ulkosuhderahoitukseen kuuluu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) toimien (ml. siviilikriisinhallintaoperaatiot, EU:n erityisedustajat, asevalvontahankkeet) rahoittamista varten n. 2,3 miljardin kokoinen YUTP-budjetti sekä n. 8 mrd. kokoinen humanitäärisen avun budjetti. Jäsenmaiden yhteisesti kattamia EU:n sotilaallisten operaatioiden kustannuksia hallinnoidaan EU-budjetista irrallisella Athena-mekanismilla.

Naapuruusvälineestä rahoitetaan naapuruuspolitiikan maiden lisäksi myös Pohjoista ulottuvuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä Venäjän kanssa (ENI CBC). ENI CBC -ohjelmia rahoitetaan myös Euroopan aluekehitysrahaston kautta. ENI CBC:n kautta on mahdollista saada Suomen raja-alueille kuluvalla ohjelmakaudella n. 40-50 miljoonaa euroa. Itämeri- ja arktista yhteistyötä rahoitetaan pääosin koheesiovaroista.

2015 kärjistyneen muuttoliikekriisin johdosta EU on lisännyt ulkosuhdevälineiden ja humanitäärisen avun muuttoliikepainotusta ja luonut muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta koskevia rahastoja ja välineitä. Rahastoista tärkeimmät ovat Syyriaa ja Afrikkaa koskevat hätärahastot, joita rahoitetaan jäsenmaakontribuutioin, EU-budjetista sekä EKR:stä. Lisäksi perustettiin Turkin pakolaisavun koordinaatioväline, joka ei ole varsinainen rahasto vaan koordinaatiomekanismi.

Kuluvalla kehyskaudella on myös perustettu Euroopan kestävän kehityksen rahasto, jonka on yksityistä rahoitusta investoinneille houkuttelemalla tarkoitus tukea SDG-tavoitteiden saavuttamista ja puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Tiettyjen Afrikan maiden kanssa tehdyillä muuttoliikekompakteilla ja vastaavilla järjestelyillä pyritään vaikuttamaan muuttoliikkeeseen ensi sijassa lyhyellä tähtäimellä taloudellisin kannustimin ja ehdollisuudella.

Komission joulukuussa 2017 tekemän väliarvion mukaan rahoitusvälineet ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Komissio katsoo, että välineillä on pystytty pääosin vastaamaan unionin prioriteetteihin ja reagoimaan uusiin kriiseihin ja muuttuviin tarpeisiin.

Tulevan kehyksen osalta komissiossa ja Euroopan ulkosuhdehallinnossa katsotaan, että ulkosuhderahoituksen osuuden tulisi pysyä vähintään ennallaan, mutta palvella nykyistä paremmin unionin strategisia tavoitteita ja mahdollistaa kriiseihin ja muuttuviin olosuhteisiin vastaaminen. Strategisia tavoitteita ovat mm. EU:n globaalin roolin vahvistaminen, YTPP:n ja puolustusulottuvuuden vahvistaminen ja sovittujen linjausten toimeenpano, muuttoliikkeen hallinta ml. parempi vastaaminen perimmäisiin syihin, terrorismin torjunta, SDG-tavoitteiden toteutumisen tukeminen, ilmastonmuutokseen vastaaminen (ml. musta hiili), globaalistrategian ja eurooppalaisen kehityspoliittisen konsensuksen toimeenpano sekä ihmisoikeudet ja tasa-arvo.
Tavoitteiden saavuttamiseksi komissio on esittämässä laajaa yhteistyövälinettä, johon yhdistyisi suurin osa nykyisistä ulkosuhderahoitusvälineistä, budjetin ulkopuolinen Euroopan kehitysrahasto sekä ulkoisten toimien takuurahasto sekä kestävän kehityksen rahasto. Uuden instrumentin sisällä olisi maantieteellisesti ja temaattisesti korvamerkittyjä ohjelmia, jotka vastaisivat suunnilleen nykyisten instrumenttien logiikkaa, sekä nykyisiin välineisiin verrattuna suurempi, jopa 20 prosentin ohjelmoimaton osuus äkillisiin tarpeisiin reagoimiseksi erityisesti muuttoliikkeen osalta.

Uudesta välineestä rahoitettaisiin myös ne rauhan ja turvallisuuden aktiviteetit, jotka voidaan rahoittaa komission tulkinnan mukaan perustamissopimuksen puitteissa EU-budjetista. Muulle turvallisuusrahoitukselle komissio esittänee uutta EU-budjetin ulkopuolista European Peace Facility-välinettä, johon sisältyisivät nykyinen African Peace Facility, kumppanimaiden kapasiteetin rakentaminen turvallisuuden ja kehityksen tueksi (CBSD) sekä Athena-mekanismi.

Jäsenmaiden ja komission eri pääosastojen kesken on eriäviä näkemyksiä erityisesti EKR:n budjetisoinnista, sekä Euroopan naapuruusvälineen sulauttamisesta osaksi laajaa ulkosuhderahoituksen yhteistyövälinettä.

Ulkosuhderahoituksen järjestäminen tulevalla rahoituskehyskaudella 2021-

Suomen lähtökohta on, että Britannian ero huomioidaan täysimääräisesti rahoituskehyksen kokonaistasossa. Nykyisten ja uusien rahoitustarpeiden osalta joudutaan arviomaan varojen uudelleen kohdentamista rahoituskehyksen kokonaistason laskiessa. Tämän vuoksi Suomen keskeiset ulkosuhderahoituksen prioriteetit on tuotava selkeästi esille.

EU:n ulkoisen toiminnan vahvistuminen edellyttää, että tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä turvataan riittävä ulkosuhderahoitus, jolla voidaan tukea EU:n poliittisten prioriteettien toteutumista joustavasti ilman jatkuvaa turvautumista budjetin ulkopuolisiin rahastoihin ja muihin järjestelyihin.

Suomen ja Euroopan turvallisuuden kannalta on olennaista, että ulkosuhderahoitusta suunnataan riittävästi lähialueillemme ja naapurustoon pohjoisessa ja idässä. Suomi korostaa Itämeri- ja arktisen alueen EU-rahoituksen, Pohjoisen ulottuvuuden sekä Venäjän kanssa tehtävän raja-alueyhteistyön rahoituksen jatkamista ja kehittämistä.

Suomi voi tukea komission tavoitetta ulkosuhderahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä johdonmukaisuuden ja joustavuuden lisäämisestä välineitä yhdistämällä ja lisäämällä ohjelmoimattoman rahoituksen osuutta selvästi nykyisestä, jopa 20 prosenttiin. Ohjelmoimattomalla rahoituksella voitaisiin mm. vastata nykyistä paremmin ennakoimattomien kriisien tarpeisiin.

Suomen lähialueiden ja itänaapuruston rahoituksen suhteellisen osuuden ei tule pienentyä rahoituskehyksissä, riippumatta siitä mihin rahoituskehyksen välineeseen naapuruusinstrumentin rahoitus tulevaisuudessa sijoittuu. Toimivaltaiset ministeriöt toimivat aktiivisesti, jotta rahoitus meille poliittisesti tärkeissä asioissa voidaan turvata. Venäjän kanssa tehtävässä rajat ylittävässä yhteistyössä Suomen painopisteitä ovat ympäristöyhteistyö, rajaturvallisuus ja liikkuvuuden parantaminen. Arktisen alueen osalta alueen kehittämiseen ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan (ml. musta hiili) liittyville hankkeille tulisi varata riittävä rahoitus.

Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen näkyy vahvasti Suomen kehitysrahoituksessa. Suomi vaikuttaa määrätietoisesti siihen, että EU:n kehitysrahoitusta kohdennetaan myös seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella nykyistä enemmän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä.

Seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen on huomioitava paremmin EU:n kehityspolitiikassa. On keskeistä, että kehitysrahoituksen maantieteellinen fokus on Afrikassa.

Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin voidaan kehityspolitiikan ohella vaikuttaa muillakin EU:n politikkasektoreilla kuten ulko- ja turvallisuus-, kauppa-, ympäristö- ja maatalouspolitiikassa.

Suomi voi tukea Euroopan kehitysrahaston budjetisointia. Samalla on huomioitava tarve EU:n ja AKT-maiden suhteiden kokonaisvaltaiselle uudistamiselle. Rauhan ja turvallisuuden rahoituksen osalta lähtökohtana tulee olla toimien rahoitus rahoituskehyksen sisältä.

*Liite: Keskeisimmät ulkosuhderahoitusvälineet nykykaudella (**lihavoituina** välineet, jotka komission kaavailuissa sulautettaisiin uuteen yhteistyövälineeseen*

Rahoitusväline	Päätavoite
Kehitysyhteistyöväline DCI 19,9 mrd eur	Köyhyyden vähentäminen kehitysmaissa, jotka eivät saa rahoitusta EKR:stä, ENIstä tai IPAsta. Temaattinen tuki kehitykseen liittyvien globaalien julkishyödykkeiden ja haasteiden alalla. Afrikan ja EU:n välisen strategisen kumppanuuden tukeminen.
Euroopan naapuruusväline (ENI) 16,5 mrd eur	Yhteiseen vaurauteen ja hyvään naapuruuteen perustuvan alueen syntymisen edistäminen EU:n ja 16 naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvan maan ja alueen kesken. Lisäksi ENI:stä rahoitetaan mm. Pohjoista ulottuvuutta sekä rajat ylittävää yhteistyötä Venäjän kanssa.
Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA II) 12,1 mrd eur	Kahdeksan edunsaajamaan tukeminen EU-jäsenyyden edellyttämien uudistusten hyväksymisessä ja täytäntöönpanossa.
Kumppanuusväline (PI) 0,96 mrd	EU:n ja yhteisten etujen edistäminen ja kumppanuussuhteiden ja liittoumien muodostamisen tukeminen globaalien haasteiden ja EU:n sisäpolitiikkojen ulkoisten näkökohtien alalla.
Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen väline (EIDHR) 1,3 mrd eur	Demokratian tukeminen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen edistäminen kolmansissa maissa.
Vakautta ja rauhaa edistävä valine (IcSP) 2,4 mrd eur	Kriisinhallinta ja konfliktinesto, rauhanrakentamisen tukeminen ja globaaleihin, alueellisiin ja kehittymässä oleviin uhkiin puuttuminen.
Väline ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten (INSC) 0,3 mrd eur	Korkeatasoisen ydinturvallisuuden ja säteilysuojan edistäminen sekä tehokkaan ja tuloksellisen ydinmateriaalivalvonnan soveltaminen kolmansissa maissa.
Grönlantia koskeva päätös (GD) 0,2 mrd eur	Läheisten ja kestävien yhteyksien säilyttäminen Grönlannin, EU:n ja Tanskan välillä sekä Grönlannin kestävän kehityksen tukeminen.
Euroopan kehitysrahasto (EKR) 30,5 mrd eur, budjetin ulkopuolella	Köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa. EKR:ssä on oma budjettiavaimensa, jossa Suomen prosenttiosuus 1,51 % on hyvin lähellä EU-budjetin BKTL-osuutta. Itäisen ja Keski-Euroopan maat maksavat EKR:ään tällä hetkellä selvästi EU-budjettiosuuttaan pienemmän osuuden.
YUTP-budjetti 2,1 mrd eur	YUTP-budjetista rahoitetaan mm. siviilikriisinhallintamissioita, EU:n erityisedustajia, joukkotuhoaseiden rajoittamista ja aseidenriisuntaa.
Humanitäärinen apu 8,3 mrd	
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto 1,6 mrd	Rahasto suojaa EU:n budjettia häiriöiltä, jotka liittyvät EU:n takaamien lainojen takaisinmaksujen laiminlyönteihin.
Euroopan kestävän kehityksen rahasto 350 meur (+ EKR:stä 400 meur)	Osa ulkoista investointiohjelmaa, jolla tuetaan investointeja Afrikkaan ja naapuruusmaihin tavoitteena luoda työpaikkoja ja puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.